

## EL SERVICIO UNIVERSAL: LA GARANTÍA DE UN SUMINISTRO BÁSICO DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES

GREGOR SCHNEIDER\*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. PUNTOS DE PARTIDA PARA LA JUSTIFICACIÓN. 1. Desde el punto de vista del Derecho Constitucional (con especial atención al Derecho alemán). 2. Desde el punto de vista económico. II. EL SERVICIO UNIVERSAL EN ESTADOS UNIDOS. III. EL SERVICIO UNIVERSAL EN LA UNIÓN EUROPEA. IV. EL SERVICIO UNIVERSAL EN ALEMANIA. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA

### I. INTRODUCCIÓN

Con la liberalización del mercado de las telecomunicaciones los servicios de telecomunicación han pasado de ser un deber de suministro estatal a convertirse en una mercancía. No se trata de una mercancía cualquiera, porque los servicios de telecomunicación se encuentran en la base de nuestra moderna *sociedad de la información (information society)*<sup>1</sup> y de nuestro Estado de Derecho pluralista. Su fundamental importancia para el desarrollo económico

---

\* Colaborador científico del *Instituto Suizo de Derecho Comparado*, Lausana (Suiza). Este artículo es una versión condensada de un trabajo más amplio que se publicará en la serie de publicaciones del *Instituto Suizo de Derecho Comparado*. El autor agradece a Laura García Gutiérrez y a Gerardo Gunera Lazzaroni su ayuda en la redacción del texto en español. Comentarios al autor: [gregor.schneider@isdc-dfjp.unil.ch](mailto:gregor.schneider@isdc-dfjp.unil.ch).

<sup>1</sup> En sentido estricto, la noción *information society* se refiere a una forma de sociedad futura considerada el resultado final de una revolución técnica; en los documentos respectivos de la Comisión de la Unión Europea (sobre todo, el libro blanco de 1993 (COM(93)700 final) o el informe Bangemann sobre la sociedad de la información) se postula la necesidad de allanar el camino *hacia* una sociedad de la información. Por tanto, el término se utiliza más en el sentido de una determinada visión política que como concepto meramente descriptivo. En cuanto al concepto de *information society*, v. *homepage* de la *Information Society Promotion Office* de la Comisión Europea: <http://www.ispo.cec.be>.

y la Constitución democrática ha conducido a muchos Estados<sup>2</sup> a no dejar que las telecomunicaciones se rijan solamente por el libre juego de la oferta y la demanda, sino a intervenir regulando la oferta<sup>3</sup>. Esta intervención consiste en imponer una oferta mínima socialmente satisfactoria y amplia; es decir, una oferta *universal* de servicios de telecomunicaciones a los proveedores<sup>4</sup>.

Con el fin de describir este fenómeno, se ha tomado un término, proveniente de los Estados Unidos, que originalmente constituyó el objetivo empresarial y de *marketing* de una empresa privada, la AT & T: *Universal service*<sup>5</sup>.

Los problemas que conlleva una tal intervención reguladora en la estructura de la oferta se ponen de manifiesto en este supuesto práctico, resuelto por el *Verwaltungsgericht* de Kassel<sup>6</sup>: en 1995, la firma Deutsche Telekom AG, en

<sup>2</sup> Sobre la dimensión internacional de la introducción de un servicio universal, v. SIO-CHRÚ, S. O., *Telecommunications and Universal Service, International Experience and the South African Effort*, International Development Research Center, Ottawa, 1996, publicado también en Internet: <http://www.idrc.ca/books/focus/809/809.html>.

<sup>3</sup> En Alemania, el miedo al fracaso de las fuerzas del mercado se manifestó de forma especialmente clara en la introducción de un mandato constitucional de infraestructura: v. WINDTHORST, K., en Sachs (ed.), *Grundgesetz Kommentar*, 1996, Art. 87 f GG, marginal 4 y la bibliografía allí citada. Sin embargo, en Europa este tipo de recelos contra las fuerzas del mercado son menores: en la apertura de la exposición Telecom'99 en Ginebra, el 10 de octubre 1999, el comisario finlandés Liikanen declaró lleno de optimismo: "...there is no inherent conflict between liberalisation and social justice in the field of the Information Society. Economic and technological developments in this area empower all sections of society...". El texto completo de su discurso se encuentra en la página web: [http://europa.eu.int/comm/commissioners/liikanen/speeches/101099\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/liikanen/speeches/101099_en.htm).

<sup>4</sup> Que las empresas soportan esta carga puede deducirse de cómo se financia el servicio universal. En los EE.UU. la carga de la financiación se impone a las empresas (véase Sec. 254 (d) *Telecommunications Act* 1996), v. VOGELSANG, I., "Deregulierung und Infrastruktur im Bereich der Telekommunikation in den USA", en BERGER, H. (Hrsg.), *Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten*, suplemento n° 19, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Baden-Baden, 1996. En Europa, esta carga se considera leve, por lo que pocos Estados han creado un mecanismo de financiación: v. *Informe de la Comisión Europea: Status Report on EU telecommunications policy, Update March, 1999*, p. 18 y ss.

<sup>5</sup> El contexto histórico original del concepto de *universal service* muestra que la traducción directa al francés y al alemán como *service universel* o *Universaldienst* no ha sido una buena elección. Hubiera sido más conveniente crear un término nuevo para reflejar las modificaciones experimentadas por este concepto. En los EE.UU., se discute la utilización de los términos: *essential services* o *basic services* (v. <http://www.benton.org/Library/Prospects/service.html>).

<sup>6</sup> Tribunal administrativo de Kassel, sentencia del 27.2.1997 - 1 E 2777/94 (2), publicada en *ArchivPT*, 4/97, pp. 334 y ss.

aquel momento ya privatizada, decidió parar el funcionamiento de la única cabina telefónica de un municipio de la región del *Flachland* (norte de Alemania). Dicho municipio tenía 209 habitantes y las cabinas públicas más cercanas se encontraban a 2,3 y 2,6 km de distancia<sup>7</sup>. El cambio del sistema de cabina telefónica al sistema digital hubiese costado entre 12000 y 15000 marcos por cabina y su mantenimiento mensual aproximadamente 500 DM. Los ingresos en el pasado se cifraban solamente en 32 DM al mes. El municipio opinaba que Deutsche Telekom AG estaba obligada a mantener una cabina telefónica pública en regiones de urbanización cerrada de más de 200 habitantes. Además, el volumen de negocios de 32 DM mensuales mostraría que casi la mitad de la población venía utilizándola.

El caso muestra los dos problemas básicos en la materia:

- El primero concierne al fundamento de la obligación de suministro de un servicio universal: ¿por qué debería una empresa privada verse obligada a proveer un servicio, cuando éste no sólo no es rentable, sino que conlleva pérdidas y además, no está relacionado con la prestación de *servicios vitales existenciales* (*existentielle Daseinsvorsorge*)<sup>8</sup>?
- En segundo lugar, se plantea la cuestión de determinar si un servicio de telecomunicaciones ha de ser considerado esencial: ¿en qué nivel se ha de fijar la oferta de un servicio universal?

El tribunal administrativo alemán eludió responder a estas dos cuestiones y desestimó la demanda por falta de un derecho subjetivo del municipio que le legitimara como demandante.

Una respuesta clara a estos problemas tampoco se encontrará en las siguientes páginas, porque tal respuesta solamente puede ser esbozada desde un punto de vista sociopolítico, lo cual excede del ámbito propio de la Dogmática jurídica. Lo que a continuación se estudiarán son algunos de los posibles puntos de partida para responder estos interrogantes y se compararán las distintas soluciones jurídicas apuntadas en los ordenamientos de Europa y los Estados Unidos.

---

<sup>7</sup> En ese momento, Deutsche Telekom ya había sido convertida en una empresa privada cuyas acciones pertenecían, sin embargo, al Gobierno federal.

<sup>8</sup> Se refiere a la satisfacción de necesidades existenciales; la definición de “existencial” depende sin embargo del desarrollo de la sociedad.

## I. PUNTOS DE PARTIDA PARA LA JUSTIFICACIÓN

### 1. Desde el punto de vista del Derecho constitucional (con especial atención al Derecho alemán)

Mientras que en los Estados Unidos la obligación de suministrar servicios de telecomunicaciones corresponde tradicionalmente al sector privado (ver *infra* II), el sector de la radiodifusión en Europa perteneció hasta la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, a la Administración pública.

En un principio, en Europa se consideró el sector radiofónico como una prestación de infraestructuras localizada en el área de la *asistencia vital* y por ende, en el ámbito de lo público. En Alemania, el antiguo art. 87, I de la *Grundgesetz* (GG) atribuía al Servicio de correos alemán (*Deutsche Bundespost*) esta *tarea federal de prestación de servicios públicos*. Con ello, dio lugar a un *sistema constitucional de referencia* en cuanto a la prestación de los servicios de telecomunicaciones a los ciudadanos. Los términos creados en este sistema de referencia —como el de *asistencia vital* (*Daseinsvorsorge*) o *prestación pública* (*Staatsaufgabe*)—, no perdieron importancia a pesar de la liberalización de los mercados.

El sector radiofónico estaba íntimamente relacionado con el concepto de *asistencia vital*: la obligación de prestar una determinada infraestructura de la *Deutsche Bundespost* se entendió como parte de la *asistencia vital estatal*<sup>9</sup>. Esta asistencia vital y la garantía de infraestructuras (*Infrastrukturgewährleistung*) pertenecen al ámbito de la *Administración proveedora de prestaciones* (*Leistungverwaltung*) y se consideran expresión del *principio del Estado social*<sup>10</sup>. La inclusión de una prestación determinada dentro del ámbito de la asistencia vital no implica necesariamente que el Estado deba suministrar los servicios (si bien en el pasado esto es lo que ha ocurrido en el caso de la mayoría de las prestaciones de infraestructura). El Estado puede servirse del sector

<sup>9</sup> V. POHL, M. A., *Universaldienst in der Telekommunikation*, Frankfurt am Main, 1998, pp. 39 y ss, pp. 168 y ss.; ELICKER, M., “Bedenken gegen die Infrastrukturabgabe nach § 16 des Entwurfes zum neuen Postgesetz aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht”, *ArchivPT*, 1997, p. 288 y ss.

<sup>10</sup> Se refiere a la asistencia vital (*Daseinsvorsorge*) en el sentido estrecho de FORSTHOFF, E., *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, 1959, quien la entiende como parte de las prestaciones públicas a las que el ciudadano tiene derecho. V. también RÜFNER, W., en ISENSEE, J./KIRCHHOF, P., *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg, 1988, § 80 *Daseinsvorsorge*, marginal 5, 6, 17 y ss.

privado para suministrar estas prestaciones necesarias. No obstante, cuando el sector privado no sea capaz de proveerlas, el Estado como Estado social está obligado a tomar las medidas necesarias por su cuenta<sup>11</sup>.

La obligación de las empresas de telecomunicaciones de prestar ciertos servicios considerados como universales, no está en conformidad con el mecanismo de asistencia vital estatal mencionado en el párrafo anterior. Tal utilización del sector privado se ha considerado como una "*forma moderna*" de asistencia social<sup>12</sup>. Esta particular interpretación se hace necesaria, puesto que a pesar de la liberalización del mercado de las telecomunicaciones, el nuevo artículo 87, f, p. I GG no deja lugar a dudas en cuanto a que la garantía de un suministro básico de estos servicios constituye aún una tarea estatal. La doctrina lleva a cabo una evaluación definitiva desde el punto de vista constitucional del deber de prestar servicios universales como una moderna forma de asistencia social al tratar el tema de la financiación<sup>13</sup>.

A la hora de delimitar el marco para una evaluación jurídica de esta nueva forma de asistencia social —que, en virtud del cumplimiento de una tarea estatal, justifica la restricción de la libertad empresarial— puede ayudar la consideración de una norma alemana que desde hace ya muchos años impone a un medio de comunicación una obligación de suministro de prestaciones básicas. Se trata del *Reglamento sobre el depósito legal de ejemplares*, que regula la obligación de todos los medios de prensa de depositar un cierto número de ejemplares en las bibliotecas y archivos estatales<sup>14</sup>.

Los costes de este depósito corren a cargo de las empresas y agencias de prensa obligadas al mismo. Como en el caso del servicio universal, se limita aquí la libertad empresarial.

Este Reglamento fue objeto de un recurso ante el Tribunal Constitucional alemán (*Bundesverfassungsgericht*)<sup>15</sup> al entenderse que se estaría efectuando una expropiación ilícita. El Tribunal consideró que la obligación de depósito es una medida *proporcional*, teniendo en cuenta la relevancia social de los medios

<sup>11</sup>. RÜFNER, W., *op.cit.* (nota 10), nota marginal 45.

<sup>12</sup>. POHL, A., *op.cit.* (nota 9), p. 170.

<sup>13</sup>. En mi opinión, se trataría de una forma inconsecuente, tal vez incluso inconstitucional, de asistencia vital porque cuando se clasifica una prestación social como tarea del Estado, la responsabilidad de su cumplimiento no puede ser transferida al sector privado; v. también *infra* IV.

<sup>14</sup>. V. el Decreto sobre el depósito legal de ejemplares (*Pflichtstückverordnung*) del 14.12.1982, Boletín Oficial (BGBl.) I pp. 1739 y ss.

<sup>15</sup>. Colección de sentencias del Tribunal Federal Constitucional (*BVerfGE*) 58, p. 137 y ss. = *NJW*, 1982, p. 633 y ss. - *Pflichtexemplar*.

de prensa y determinadas consideraciones de política cultural; siempre y cuando se trate de obras de gran tirada y producidas a bajo coste. Dado que la comunidad, por medio de la construcción y el mantenimiento de bibliotecas, también contribuye a los fines de la política cultural, el depósito gratuito de un ejemplar de cada obra de prensa representa para el empresario una carga proporcionada. Debe hacerse notar que, según el Tribunal Constitucional alemán, la función social de la propiedad no debe ir tan lejos que produzca una desventaja económica excesivamente onerosa<sup>16</sup>. Hay que preguntarse si estos argumentos valen también para los proveedores de servicios de telecomunicaciones.

En Alemania, de acuerdo con la opinión mayoritaria, el término *telecomunicación*, como continuación lógica del de *radiodifusión* hace referencia al aspecto puramente técnico de la transmisión, excluyendo los contenidos transmitidos<sup>17</sup>. Esto vale también para los servicios de telecomunicaciones que son ofrecidos como servicios universales. De manera que, los argumentos en relación con el significado cultural y social de los medios de prensa, argumentos relativos a los contenidos transmitidos, no son en principio trasladables al ámbito de la obligación de servicio universal y no pueden ser utilizados para justificar una limitación de la libertad de empresa. Sin embargo, dichos argumentos pueden manejarse si se tiene en cuenta el *carácter ancilar* de la tecnología en el proceso de transmisión de contenidos informativos.

Mucho antes del comienzo de la *época multimedia*, el Tribunal Constitucional alemán se refirió a la *función servidora* de las instalaciones radiofónicas en relación con la radio como medio de difusión. Dedujo que esto implica un deber especial de coordinación entre los proveedores de la tecnología y los transmisores de contenidos<sup>18</sup>. En nuestros tiempos de convergencia<sup>19</sup> de diver-

<sup>16</sup> BVerfGE 58, p. 137 = NJW, 1982, p. 633 (634).

<sup>17</sup> Sobre esto: LERCHE, P., en MAUNZ, T./DÜRIG, G., *Grundgesetzkommentar*, 32ª actualización, Octubre 1996, Art. 87 f. marginal 49 y ss., y la bibliografía allí citada; de opinión opuesta: BULLINGER, M., *AfP*, 1996, p. 1 y ss. que defiende un concepto amplio.

<sup>18</sup> La sentencia analizó la relación entre la Administración de correos federal y los *Länder* que tienen la competencia para el contenido de la radiodifusión, v. BVerfGE 12, p. 205 (227) y LERCHE, *op.cit.* (nota 17), Art. 87 f., marginal 78.

<sup>19</sup> Con el término "convergencia" se hace referencia a un fenómeno propio del sector de las telecomunicaciones: "*Convergence refers to the emergence of what one of us has labeled the Swissarmy network: a single integrated infrastructure capable of delivering voice, video, and data services.*", de: KATZ, M., WOROCH, G., *Convergence, Competition, and Regulation: Introduction to Industrial and Corporate Change, Consortium for Research on Telecommunications Policy, Working Paper 46*, Berkeley, 1997, igualmente disponible en Internet en la página web: <http://haas.berkeley.edu/~imio/crtp/publications/workingpapers/wp46.PDF>; la Comisión Europea entiende el término de la misma manera, v. el Libro verde sobre la convergencia, COM (97) 623 final.

sos medios de comunicación e información, cobra aún más importancia el rol servidor de la tecnología en el proceso de la transmisión de contenidos informativos<sup>20</sup>. Anteriormente, existía una concentración de tecnología del lado del proveedor de información (emisoras de radio); en la actualidad presenciamos cada vez más a menudo un equilibrio tecnológico entre el proveedor y los consumidores de información. La tecnología requerida para recibir la información equivale a la tecnología del emisor. Ha variado la relación entre la tecnología y la transformación de la información: la tecnología ha adquirido más relevancia respecto del proceso de intercambio de informaciones. Más aún, a través de las nuevas tecnologías de comunicación se ha transformado radicalmente dicho intercambio en la sociedad, porque se favorece la descentralización de la oferta informativa, así como el intercambio interactivo de opiniones donde antes existía solamente recepción de información<sup>21</sup>. Las consecuencias que esto tiene en la formación de la opinión pública y el proceso democrático no deben ser menospreciadas.

La contribución de la tecnología a la transformación de contenidos será más significativa en la medida en que los flujos de información en la sociedad se transformen en un proceso de intercambio. La tecnología impulsa así la transmisión de opiniones y el Derecho fundamental a la libertad de expresión e información como elemento básico en el proceso de formación de la opinión pública.

El Derecho a la información como derecho de acceso a fuentes de información generalmente accesibles se menciona cada vez con mayor frecuencia<sup>22</sup>. De hecho, en las *Conclusiones de los Jefes de Estado de la cumbre del G-7 sobre la sociedad de la información* (Bruselas 1995), se declara: "Access to information is a basic right for every citizen. The information infrastructure will be vitally important for social and economic interaction and integration. The benefits of the information society should not be limited to business but should be available to society as a whole..."<sup>23</sup>.

<sup>20</sup>. Sobre los avances tecnológicos (especialmente, el *packet-switching*) y sus efectos en cuanto a la distinción entre servicios de telecomunicación y de información, v. WEINBERG, J., "The Internet and «Telecommunications Services», *Universal Service Mechanisms, Access Charges, and Other Flotsam of the Regulatory System*", 16 *Yale Journal on Regulation*, 1999, pp. 211 y ss.

<sup>21</sup>. Sobre las consecuencias sociales de las nuevas tecnologías v. BENKLER, Y., *Rules of the Road for the Information Superhighway: Electronic Communications and the Law*, St. Paul Minnesota, 1996, § 2.2. p. 28.

<sup>22</sup>. Reconocido entre los Derechos humanos del art. 19 de la Declaración Universal.

<sup>23</sup>. Citado en KUBICEK, H., *Anforderungen an eine zukunftsweisenden Universaldienst*, Online - Publikationen der Forschungsgruppe Telekommunikation, Bremen, 1996: <http://infosoc.informatik.uni-bremen.de/internet/fgtk/OnlineInfos/Universaldienst/home.html>.

El *Derecho fundamental de libre acceso a la información* se considera uno de los requisitos más importantes de la democracia liberal. Así, según el Tribunal Constitucional alemán, “solamente una oferta completa de información garantizada mediante fuentes suficientemente amplias, posibilita la libre formación y expresión de las opiniones, tanto por lo que se refiere al individuo como a la sociedad”<sup>24</sup>. Solamente contando con dicha información, podrá el ciudadano desarrollar sus capacidades personales y políticas para actuar de forma responsable en una sociedad democrática. En este sentido, el ámbito de la garantía de la libertad de opinión comprende también la posibilidad de una recepción de información sin obstáculos. El acceso a la información es decisivo y depende de manera creciente de la tecnología de recepción<sup>25</sup>. En vista de los avances en el campo de la tecnología de las telecomunicaciones y en la estructura de la oferta de información (por ej., los debates del *Bundestag* son accesibles en directo por medio de Internet), resulta claro que dicha tecnología ha desbordado su tradicional “papel servidor” y se ha convertido en partícipe de una *Joint-Venture* de una nueva forma de intercambio de información y de la realización del Derecho fundamental a la libertad de información.

La gran importancia de la prestación de servicios de telecomunicaciones para un Estado democrático permite la utilización del sector industrial en la consecución de un suministro completo desde el punto de vista geográfico. Dicha importancia se debe tener en cuenta en la definición de los servicios de telecomunicaciones considerados imprescindibles; es decir, del servicio universal.

Ahora bien, a pesar de esta extraordinaria importancia no han de descuidarse otros dos Derechos fundamentales : el libre ejercicio de la profesión y la garantía de la propiedad de las empresas que proveen estos servicios. El vínculo de la tecnología con el sistema democrático no debe hacer olvidar la decisión a favor de la liberalización y privatización del mercado. El principio de comercialización del *sector del mercado* debería ocupar un primer plano también en el futuro, y no ser sustituido por consideraciones de asistencia vital, cuando se discuta la concreción de los fines infraestructurales<sup>26</sup>.

## 2. Desde el punto de vista económico

Así como en la comercialización del *sector del mercado*, en la introducción del concepto de servicio universal regulando la oferta, se tomaron como

<sup>24</sup>. BVerfGE 27, 71 (81).

<sup>25</sup>. Sobre el aspecto de la accesibilidad: BETHGE, H., en SACHS, M., *Grundgesetz Kommentar*, Art. 5, marginal 53 y ss.

<sup>26</sup>. Así también LERCHE, en: MAUNZ/DÜRIG, *op.cit.* (nota 18), Art. 87 f, marginal 68.



punto de partida consideraciones económicas: La introducción de la competencia total en el mercado de las telecomunicaciones se apoyó por un lado, en que se consideraba la mejor manera de favorecer el descubrimiento y la implementación de innovaciones. Por otro lado, no estaba claro si la competencia podía garantizar ciertos resultados de mercado que eran el fruto de la antigua estructura monopolística<sup>27</sup>.

A estos resultados de mercado “*deseados*” pertenecen : un suministro geográficamente amplio, la igualdad de trato a los clientes y la unidad tarifaria en el espacio. Estos índices son característicos de un infraestructura de comunicación unitaria, la cual se encuentra en la base de todas las actividades económicas de una economía nacional. Como prestaciones preliminares de la producción, aumentan el activo fijo tangible de una economía nacional. La escasez y el desabastecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones suponen un obstáculo al desarrollo económico y la competitividad de una economía nacional<sup>28</sup>.

El temor a un comportamiento disfuncional del mercado en relación a un suministro lo suficientemente amplio geográficamente proviene de una teoría económica que prevaleció durante bastante tiempo en el ámbito político. Se partía de que en campo de las telecomunicaciones existiría un *monopolio natural*. Un monopolio de este tipo existe cuando “una empresa puede realizar la producción total en un sector con menores costes que si varias empresas trataran de hacer lo mismo”<sup>29</sup>. El hecho de que esto suceda en el sector de las telecomunicaciones se basaría en las *economías de escala* (*economies of scale*) que se vinculan con las redes. *Economies of scale* son ventajas en la producción de bienes derivadas del volumen y la amplitud de la producción : si la producción aumenta, el coste medio de cada unidad disminuye. Si se incrementan las posibilidades de subvenciones cruzadas (*cross subsidies*) dentro de la empresa (es decir, por ej., las ganancias de las llamadas a larga distancia son utilizadas para la subvención de la oferta en regiones lejanas) —se pensaba—,

<sup>27</sup>. V. HEUERMAN A./NEU W., *Ein Regulierungsrahmen für das Unternehmen Deutsche Bundespost Telekom. Diskussionsbeiträge des WIK*, Número 43, Bad Honnef, 1988.

<sup>28</sup>. Sobre este tema v. REISENER, G., *Die neoliberale Theorie der Ordnungspolitik als Rechtfertigung für Reformen im deutschen Telekommunikationssektor*, Diplomarbeit, Konstanz, 1996, documento disponible en el servidor de la universidad de Konstanz: <http://www.uni-konstanz.de/ZE/Bib/dipl/r/reisener/reisener.htm>

<sup>29</sup>. BUSCH, B., *Regulierung des Post- und Fernmeldewesens. Eine ordnungstheoretische Untersuchung, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des IW*, n° 152, Köln 1987, p.6 ; REISENER, *op.cit.* (nota 28), 3.4.2.1.1 y la bibliografía allí citada.

se favorece una mejor y más amplia distribución de la prestación de servicios<sup>30</sup>.

Hoy en día, una mayor parte de la Teoría económica sugiere que en el mercado de las telecomunicaciones no existe un monopolio natural y que en condiciones de mercado liberalizado, cuanto mayor sea el número de consumidores más bajos serán los precios<sup>31</sup>. Además, se opina que el sistema de subvenciones cruzadas entre los diferentes servicios causa distorsiones en la demanda y produce desincentivos para una mejor utilización de las tecnologías a bajo coste. Esto conllevaría ciertas pérdidas de eficiencia<sup>32</sup>.

Independientemente de las predicciones de la ciencia económica, la unidad tarifaria en el espacio es uno de los objetivos más importantes de la política de telecomunicaciones de la mayoría de los Estados e influye substancialmente en el concepto de servicio universal de los mismos. Aún cuando en este estudio no se pretende llevar a cabo un análisis económico de la regulación del servicio universal, resulta claro que —teniendo en cuenta los datos científicos— las consideraciones sociales han reemplazado a las consideraciones económicas originales en cuanto a la fundamentación del mismo.

## II. EL SERVICIO UNIVERSAL EN LOS ESTADOS UNIDOS

En EE.UU., la idea de un monopolio natural determinaba el pensamiento de los políticos cuando en 1934 el concepto de servicio universal encontró por primera vez reflejo legal. Fue en aquel entonces cuando los políticos norteamericanos adoptaron la filosofía y los objetivos de mercado de una empresa y los presentaron como fines de Estado. El precursor del concepto de *universal service* fue Theodore Vail, presidente de la AT&T, quien declaró en 1908: “*The Bell system was founded on broad lines of „One System“, „One Policy“, „Universal Service“, on the idea that no aggregation of isolated independent systems not under common control, however well built or equipped, could give the country the service. One system with a common policy, common purpose,*

<sup>30</sup>. REISENER, *op.cit.* (nota 28), *ibid.*

<sup>31</sup>. V. con referencias adicionales, ECONOMIDES, N., *The Economics of Networks*, en: *International Journal of Industrial Organization*, vol. 14, n° 6 (octubre 1996), p.673 y ss., bajo 3.2.2., publicado igualmente en Internet en el documento: <http://www.stern.nyu.edu/networks/94-24.pdf>.

<sup>32</sup>. V. por ejemplo, las explicaciones de la comisión alemana de monopolios sobre el nuevo orden del sector de telecomunicaciones (*Die Neuordnung der Telekommunikation*), *Sondergutachten* n° 20, Baden-Baden, 1991, p. 56, citado en REISENER, *op.cit.* (nota 28), p. 39, 3.4.2.1.2.

*and common action; comprehensive, universal interdependent, intercommunicating like the highway system of the country, extending from every door to every other door, affording electrical communication of every kind from every one and every place to everyone at every other place.”*<sup>33</sup>.

A pesar de que la visión de Vail de “*One System, One Policy, Universal Service*” era la estrategia de mercado de una empresa privada<sup>34</sup>, encontró acogida en la legislación norteamericana como objetivo de la política social, sobre la base de una creencia ineluctable en la existencia de un monopolio natural. Con el *Communications Act* de 1934 se introdujo una política nacional de servicio universal cuyo propósito era : “*to make available, so far as possible, to all the people of the United States a rapid, efficient, Nation-wide, and world-wide wire and radio communication service with adequate facilities at reasonable charges*”<sup>35</sup>.

En comparación con el eslogan de Vail, el elemento innovador de esta máxima sería tal vez la referencia a un precio justo (*reasonable charges*). Sin embargo, el precio no constituyó motivo de preocupación para AT&T. La sugerida congruencia entre el objetivo empresarial y el interés público<sup>36</sup>, hizo que durante mucho tiempo el gobierno norteamericano no admitiese un libre acceso y competencia en el mercado de las telecomunicaciones. Hasta 1982, con el inicio de un procedimiento *antitrust*, AT&T no comenzó a perder su posición de monopolio en el mercado. A partir de 1986, fecha en que tanto esta firma como sus antiguas filiales fueron compelidas a la apertura de los mercados, se intensificó la competencia<sup>37</sup>.

Con el objetivo de combinar la liberalización del mercado norteamericano de telecomunicaciones con nuevas reglas sobre el *universal service*, se

<sup>33</sup>. Así citado en DORDICK, H. S., “*Toward a Universal Definition of Universal Service*”, en *Institute for Information Studies, Universal Telephone Service: Ready for the Twenty-First Century*, 1991, p. 115.

<sup>34</sup>. Algunos autores van más lejos y caracterizan el eslogan “*One Policy, One System, Universal Service*” como proclamación en favor de una monopolización del mercado, véase MUELLER, M., *Universal Service in Telephone History - A Reconstruction*, en: *Telecommunications Policy*, vol. 17, Delft, 1993, p. 352 y ss.

<sup>35</sup>. *Communications Act of 1934*, 47 U.S.C.A. 151.

<sup>36</sup>. V. VOGELANG, *op.cit.* (nota 4), p. 139.

<sup>37</sup>. Sobre la historia del abandono del sistema Bell, v. REISENER, *op.cit.* (nota 28), 3.5.1.; VOGELANG, *op.cit.* (nota 4), p. 139 y ss.; en Internet: COOPER, M., *Universal Service: A historical perspective and policies for the 21th century*, A joint publication of the Benton Foundation and the Consumer Federation of America, <http://www.benton.org/Library/Prospects/prospects.html>, en la página web: <http://www.benton.org/Library/Prospects/commitment.html>.

adoptó en 1996 una Ley de telecomunicaciones (*Telecommunications Act*)<sup>38</sup>, que amplió considerablemente la noción tradicional de *universal service*.

De acuerdo con esta Ley, el *universal service* es un concepto abierto cuyo contenido debe ser controlado a intervalos regulares y redefinido por una comisión estatal de expertos<sup>39</sup>. La Ley distingue cuatro criterios decisivos en la calificación de un servicio como *universal*<sup>40</sup>: (A) Su importancia para la educación, la salud y la seguridad pública; (B) que el servicio en cuestión sea demandado por una gran mayoría de hogares; (C) el hecho de que sea ofrecido por los operadores de una red de telecomunicaciones pública y (D) que este servicio se encuentre en armonía con el interés, las costumbres y las necesidades públicas. Estos criterios flexibles recién enunciados responden por un lado, al objetivo politicoeconómico del desarrollo de infraestructuras —es decir, a la orientación de la estructura de la demanda— y por otro, persiguen una serie de fines de política social y cultural que van más allá de la mera intención de regular la demanda.

Esta mezcla de política social y regulación del mercado encuentra asimismo expresión en los principios rectores que las autoridades competentes tienen que respetar en la elaboración de su política de *universal service*<sup>41</sup>:

- Suministro de servicios de alta calidad a precios justos, razonables y asequibles (*just, reasonable and affordable*).
- Acceso a servicios de telecomunicaciones y de información avanzados en todas las regiones del país.
- Los consumidores de todas las regiones incluyendo los perceptores de bajos ingresos y aquellos de zonas rurales, islas o de otras áreas de alto coste, deben tener acceso a servicios de telecomunicación e información en condiciones de calidad y precio similares a los consumidores de las zonas urbanas (unidad tarifaria en el espacio).
- Todos los prestatarios de servicios de telecomunicación deberían contribuir de manera equitativa y no discriminatoria a la conservación y desarrollo del servicio universal.

<sup>38</sup>. *Telecommunications Act of 1996*, Public Law No. 104-104, 110 Statute 56(1996).

<sup>39</sup>. Sec. 254 (c) *Telecommunications Act*.

<sup>40</sup>. Igualmente Sec. 254 (c) *Telecommunications Act*.

<sup>41</sup>. Sec. 254 (b) und (h).

- Las instituciones educativas, sanitarias y las bibliotecas deberían tener un acceso más barato a los servicios de telecomunicación punteros.

El sistema norteamericano se presenta, por tanto, como una mezcla equilibrada de reglas de contenido y mecanismos de reacción flexibles. La flexibilidad de la regla resulta del hecho de que una comisión de expertos tenga la competencia para definir los detalles del contenido del concepto de *universal service* y por otra parte, de que ciertos principios rectores no puedan ser influenciados por esta comisión ; en particular, los principios de unidad tarifaria, la orientación hacia servicios de telecomunicación avanzados (comunicación bicanal) y el acceso de instituciones públicas a precios favorables<sup>42</sup>.

La flexibilidad del contenido de la regulación permite tomar en consideración el significado esencial del Derecho a la información y al mismo tiempo la convergencia entre la tecnología y el proceso de transmisión de la información<sup>43</sup>. Aunque se adoptó una decisión en favor de la unidad tarifaria que no se corresponde necesariamente con las teorías económicas relativas a la asignación ideal de recursos, este sistema es muestra de una política social y de infraestructuras coherente.

### III. EL SERVICIO UNIVERSAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Ya en 1995, se llegó en la Unión Europea (UE) a un consenso general en cuanto a que “la garantía de una disponibilidad de servicios de telecomunicación avanzados a precios rentables constituye un objetivo general de la política de telecomunicación de la Unión Europea”<sup>44</sup>. Esta afirmación, expresada también en la *Directiva sobre la telefonía vocal* (Directiva 95/62<sup>45</sup>) sólo se limita a la facilitación de servicios vocales por medio de una conexión fija, mediante la cual pueden operar también un fax o un modem, así como al

<sup>42</sup> V. KUBICEK, *op.cit.* (nota 23), p. 12.

<sup>43</sup> El informe de la *Federal Communications Commission* (FCC 98-67) del 10 de abril de 1998 con su enfoque particular sobre la clasificación del *internet-access provider* es una buena muestra de que se deben tener en cuenta los desarrollos tecnológicos. V. más pormenorizadamente: WEINBERG, *op.cit.* (nota 20), p. 225 y ss.

<sup>44</sup> *Document de reflexion sur le service universel* de la Comisión del 5 al 19 (versión alemana) de septiembre de 1995 (“documento de reflexión”), disponible en: <<http://www.ispo.cec.be/files/themusde.doc>>.

<sup>45</sup> Directiva 95/62/CE de 13 de diciembre de 1995, relativa a la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal, DO L 321 de 30.12.1995, p. 6, la *Directiva sobre la telefonía vocal*.

acceso al servicio de operadores, de emergencia e información y a la puesta a disposición de teléfonos públicos<sup>46</sup>.

Aunque la Comisión aceptó que el futuro desarrollo del concepto de servicio universal debía, en cuanto a su contenido, reflejar los cambios en la estructura del mercado y las demandas modificadas tanto como los nuevos desarrollos tecnológicos<sup>47</sup>, no se llegó a ampliar el concepto mismo de servicio universal. De acuerdo con la opinión que mantenía la Comisión en aquel entonces, una definición demasiado amplia de la obligación de prestar servicios universales obstaculizaría las fuerzas del mercado e impediría el acceso de nuevos competidores con lo que se paralizarían las fuerzas impulsoras de mejores servicios, precios más bajos y una mayor innovación<sup>48</sup>.

Con la liberalización completa del mercado de las telecomunicaciones a partir del 1.1.1998 continuó la política de la UE en el campo del servicio universal. Mediante la *Directiva 98/10/EG sobre la aplicación de la oferta de red abierta (ONP) a la telefonía vocal y sobre el servicio universal de telecomunicaciones en un entorno competitivo*, la Directiva sobre la telefonía vocal fue revisada y extendida.

La nueva Directiva define el servicio universal como “un conjunto mínimo definido de servicios de una calidad especificada que es accesible a todos los usuarios con independencia de su situación geográfica y a la luz de las condiciones nacionales específicas, a un precio asequible”<sup>49</sup>. La Directiva se aplica a la transmisión de voz, fax y/o datos en la red pública de telefonía fija<sup>50</sup>, quedando garantizado igualmente el acceso a ciertos servicios de guía telefónica<sup>51</sup>. Sin embargo, esta Directiva excluye expresamente de su ámbito de aplicación los servicios de valor añadido prestados en la red telefónica

<sup>46</sup>. V. Comunicación de la Comisión, *El servicio universal de telecomunicaciones ante la perspectiva de un entorno plenamente liberalizado*, COM (96) 73, Capítulo II a. La Directiva 97/33/CE de 30 de junio de 1997, relativa a la interconexión en las telecomunicaciones en lo que respecta a garantizar el servicio universal y la interoperatividad mediante la aplicación de los principios de la oferta de red abierta (ONP) (DO L 199 de 26 de julio de 1997, p. 32 y ss), la llamada *Directiva sobre interconexión*, contiene una descripción técnica del tipo de red que se ve afectada por la obligación de proveer servicios universales. Según su Anexo I, son afectadas las redes públicas de telefonía fija, el servicio de líneas arrendadas y las redes públicas de telefonía móvil.

<sup>47</sup>. Documento de reflexión de la Comisión, *op.cit.*, bajo 1.1.

<sup>48</sup>. Comunicación de la Comisión COM (96) 73, *op.cit.*, p. 9, capítulo III.

<sup>49</sup>. Art. 2 (f) de la Directiva.

<sup>50</sup>. Art. 5 de la Directiva.

<sup>51</sup>. Art. 6 de la Directiva.

pública<sup>52</sup>. En cuanto al ámbito de aplicación, el concepto europeo se ha quedado atrás en relación al norteamericano<sup>53</sup> y no refleja satisfactoriamente la convergencia de servicios de comunicación y de información.

No obstante, las prescripciones de contenido dentro de este ámbito restringido de aplicación son muy detalladas, comparadas con la regulación norteamericana. Para cada uno de los servicios previstos en la Directiva, se exige el cumplimiento de tres requisitos pormenorizadamente descritos: calidad del servicio (art. 12), disponibilidad (art. 13) y asequibilidad (art. 17)<sup>54</sup>. En ella se presta mucha atención al aspecto técnico del servicio universal, mientras que los elementos de política social o educativa no han encontrado acogida. El art. 8 de la Directiva deja libertad respecto del establecimiento de medidas especiales para usuarios minusválidos o con necesidades sociales especiales a los Estados miembros.

La especial atención a los aspectos técnicos de la definición del servicio universal muestra lo que ya el propio título de la Directiva expresa: que la política de la UE en la materia es solamente la “*música de acompañamiento*” de su política de la competencia. Los Estados miembros tienen a su cargo la ampliación de este concepto puramente técnico añadiendo ciertos componentes sociopolíticos. Se podría, entonces, llegar a la conclusión de que nos encontramos ante un ejemplo de implementación exitosa del *principio de subsidiariedad*: mientras que la Unión se encarga de los aspectos técnicos y concurrenciales, las demás medidas están reservadas a la competencia de los Estados miembros. No obstante, es bastante dudoso que éstos puedan desarrollar un concepto de servicio universal nacional más completo a la vista de los mecanismos de financiación previstos por la UE<sup>55</sup>.

Las pautas para la financiación del servicio universal y en particular, para el cálculo de sus costes, se encuentran en las Directivas 98/10/EG *sobre interconexión* y la 90/387 *relativa al establecimiento del mercado interior de los*

<sup>52</sup>. Art. 2 apartado 3 de la Directiva.

<sup>53</sup>. V. *supra* II. Conforme a la Sec. 254 del *Telecommunications Act*, el servicio universal comprende también el acceso a servicios avanzados de información.

<sup>54</sup>. V. Los servicios son enumerados en los arts. 14, 15 y Anexo I de la Directiva.

<sup>55</sup>. CHEFFERT, J.M., “*Le service universel: Cles de lecture et propositions concrètes pour un dossier non clos*”, *Revue Ubiquité, Revue interdisciplinaire des technologies de l’information et de la communication*, 1999, N° 3, habla en este contexto del “mito” de la subsidiariedad que consiste en que se presume un plus de competencia cuando existe un plus de subsidiariedad. Sin embargo, en la realidad una falta de armonización a nivel de la UE conlleva un retraso en la introducción de políticas nacionales de servicio universal.

*servicios de telecomunicaciones*. Para financiar el servicio universal, el Derecho comunitario ofrece dos alternativas. Si un Estado miembro considera que los costes para ofrecer un servicio universal son demasiado elevados para un sólo proveedor, éstos pueden ser compartidos con los otros proveedores de servicios en el *sector del mercado*. El reparto de los costes puede efectuarse mediante la creación de un fondo nacional de servicio universal, con el cual se financiarían las empresas proveedoras de servicios universales o mediante tarifas suplementarias para la conexión a la red de estas empresas (tarifas de interconexión) que ellas harían pagar a los demás proveedores<sup>56</sup>.

Al diseñar los sistemas de financiación nacionales, los Estados miembros deben respetar los siguientes fines comunitarios<sup>57</sup>: Los sistemas deben...

- minimizar las barreras de entrada al mercado y fomentar garantías adecuadas para la financiación del servicio universal.
- respetar la necesidad de neutralidad [...] con el fin de evitar distorsiones en la manera de acceder al mercado o en posteriores decisiones de inversión y/o actividad en el mercado.
- mantener cualquier carga administrativa y los costes vinculados con ella al mínimo.
- basarse en procedimientos objetivos, transparentes, proporcionales y no discriminatorios.

Crear un ambiente que estimule mayor eficiencia e innovación para garantizar el suministro de servicios universales a un coste menor a largo plazo.

Los fines parecen obvios. Sin embargo, teniendo en cuenta los métodos previstos por la UE para el cálculo de los costes, resulta incierto si pueden ser

---

<sup>56</sup>. V. art. 5 apartado 2 de la Directiva 97/33/CE; Más pormenorizadamente: Comisión Europea, *Status Report on European Union Telecommunications Policy, Update March 1999*, disponible en la página web: <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/>; también sobre este tema: GEPPERT, M., RUHLE, E.-O., SCHUSTER, F., *Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation*, Baden-Baden, 1998, p. 369 y ss., marginal 434 y ss.

<sup>57</sup>. Comunicación de la Comisión del 27 de noviembre de 1996 relativa a los criterios de evaluación de los sistemas nacionales de cálculo de costes y de financiación del servicio universal de telecomunicaciones y directrices para los Estados miembros sobre la aplicación de dichos sistemas, COM (96) 608 final, disponible en Internet en la página web: <http://www.ispo.cec.be/infosoc/telecompolicy/en/com96608.htm>.



objeto de realización práctica. La Directiva sobre la interconexión enumera en su art. 5, p. III y en su anexo III algunos de los principios rectores para el cálculo de los costes netos de la obligación de prestar servicios universales. El principio central es : “El coste de las obligaciones de servicio universal se determinará calculando la diferencia entre el coste neto que para un organismo tiene el operar con obligaciones de servicio universal y el correspondiente a operar sin dichas obligaciones” (Anexo III, p. II). Más allá de esta regla general, los métodos de calculo de los costes netos son pormenorizados de forma extremadamente detallada. Esto va tan lejos que, por ejemplo, al calcular los costes incrementados se tienen que cuantificar no sólo los ingresos directos e indirectos, sino también el beneficio inmaterial del proveedor que se beneficia del estatus de *proveedor de servicios universales*.

Tienen que evaluarse las siguientes ventajas<sup>58</sup>:

- mayor reconocimiento de la marca (frente a los competidores).
- cobertura universal en el ámbito de obligaciones ubiquestarias (es decir, costes más bajos en relación con los competidores en la apertura de la red a nuevos clientes).
- el *life cycle value* de determinados clientes o grupos de clientes (*life cycle value* se refiere al hecho de que un cliente actualmente no rentable puede convertirse en un cliente rentable en el futuro; por ej., una familia joven cuando el sueldo crece y los niños empiezan a usar el teléfono [...])
- la ventaja de *marketing* debida al acceso a una serie completa de datos sobre la utilización del teléfono.

No es difícil darse cuenta de la complejidad de los métodos de cálculo y financiación, que conllevan trámites administrativos engorrosos que no favorecen la flexibilidad y el desarrollo dinámico de la noción de servicio universal. Pero, además, la Directiva 97/33/CE prescribe expresamente que a través de los sistemas recién mencionados sólo podrán financiarse los servicios de telecomunicaciones enumerados en ella (art. 5). En efecto, los Estados miembros pueden imponer requisitos adicionales a la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Pero, “tales requisitos no podrán repercutir en el cálculo de costes de la prestación de servicio universal, tal y como se encuentra regulada a nivel comunitario, y no podrán financiarse con cargo a una contribución

<sup>58</sup>. V. la Comunicación de la Comisión COM (96) 608, *op.cit.*

de los agentes del mercado” (art. 4, ap. 3 de la Directiva 98/10/CE). Esta interdicción de tomar en consideración los costes de servicios universales adicionales al establecer el sistema nacional de financiación supone ciertamente un obstáculo en el desarrollo de un concepto más amplio de servicio universal por los Estados miembros.

La integración de la política del servicio universal en una política más amplia para el desarrollo de la sociedad de la información —un paso que la UE no quiso y no pudo dar por carecer de competencia, teniendo que limitarse a elaborar una definición restringida— se hace casi imposible en el nivel nacional a causa de las reglas de la Unión relativas a la financiación. La consecución de fines sociopolíticos tales como adaptar el sistema educativo y mejorar el acceso de las Instituciones públicas a las modernas tecnologías de telecomunicación, exige una actividad del poder público que va más allá del simple cálculo del incremento de los costes. Es una pena que al legislador nacional se encuentre atado de manos con el pretexto de la subsidiariedad.

#### IV. EL SERVICIO UNIVERSAL EN ALEMANIA

La República Federal alemana transpuso las prescripciones de la Unión Europea sobre el servicio universal por medio de la Ley sobre telecomunicaciones de 1996 (*Telekommunikationsgesetz (TKG)*)<sup>59</sup>. En relación al sistema de financiación, se optó por un sistema de reembolso a través de un impuesto especial.

Cuando la autoridad encargada de la regulación considere que un determinado servicio considerado “*universal*” no se puede prestar comercialmente, según las leyes del mercado, dicha autoridad podrá obligar a un proveedor a suministrarlo. El proveedor tiene entonces derecho a una compensación del incremento de los costes. Tal compensación se financia mediante un impuesto especial que los demás proveedores del sector tienen que pagar una vez producidos los costes (párrafos 19 y 20 TKG).

Este impuesto especial es el “punto de cristalización” del debate jurídico sobre el servicio universal en Alemania. Una opinión cada vez más preponderante considera el impuesto inconstitucional, al no cumplir los requisitos establecidos por la doctrina del Tribunal Constitucional en relación a los *impuestos especiales que conciernen tan sólo un grupo particular de sujetos*

<sup>59</sup> BGBl. I, p. 1120, de 31 de julio 1996.

(*Sonderabgabe*). Se afirma por ejemplo, que este impuesto no cumple con el requisito según el cual un impuesto especial siempre ha de ser útil para el grupo afectado por el mismo. No voy a explicar aquí detalladamente este debate<sup>60</sup>; no obstante, el solo hecho de que este debate exista pone de manifiesto que la financiación es el ámbito en el que mejor se puede desarrollar un análisis desde el punto de vista constitucional de la regulación positiva del servicio universal.

Las incongruencias constitucionales de la regulación alemana resultan claras cuando se tiene en cuenta que la TKG, a parte de ser la transposición de una Directiva comunitaria, debería cumplir con el mandato constitucional de garantizar infraestructuras en el ámbito de la telecomunicación (*Infrastruktursicherungsaufrag*). El art. 87 f GG, previamente mencionado, obliga al Gobierno federal a asegurar una oferta de “servicios adecuados y suficientes, disponibles en toda el área de correos y de la telecomunicación”. También la privatización de estos sectores se apoya en un mandato constitucional: la garantía de infraestructuras sólo puede efectuarse mediante la regulación de las actividades de las empresas privadas del sector<sup>61</sup>.

Ahora bien, como ya se ha explicado anteriormente (véase I), la tarea de garantizar una infraestructura suficiente es una expresión del principio del Estado social. Esto significa que las medidas legislativas por medio de las que este principio se concrete no podrán estar dirigidas solamente a responder a cuestiones de política de la competencia sino también a fines sociopolíticos como por ejemplo, el acceso al servicio universal de ciertos usuarios socialmente vulnerables. Al crear un sistema de financiación que pesa tan sólo sobre las empresas del sector, la obligación de prestar un servicio universal se convierte en una medida de fomento de la economía, un *acto forzado de solidaridad* entre dichas empresas. No obstante, no se puede utilizar a las empresas para realizar fines sociales. Por lo que quedan dudas sobre si el modelo alemán de servicio universal actual es una concreción suficiente del principio del Estado social y de la *garantía constitucional de infraestructuras* derivada del principio del mismo.

## V. CONCLUSIONES

La responsabilidad del sector industrial de las telecomunicaciones en el suministro de un *servicio universal* puede vincularse con dos fines estatales

<sup>60</sup>. Para una descripción pormenorizada del debate v. POHL, *op.cit.* (nota 9), p. 79 y ss., y la extensa bibliografía que allí se contiene.

<sup>61</sup>. V. GEPPERT/RUHLE/SCHUSTER, *op.cit.*, (nota 56), p. 336, marginal 396.

diferentes. Por un lado, se justifica desde un punto de vista económico por tender a un doble fin. Sirve para nivelar los desequilibrios en las infraestructuras que obstaculizarían las innovaciones técnicas ; una vez obtenido el equilibrio infraestructural, opera como *level playing field* para estimular la competencia.

Por otro lado, el servicio universal se puede vincular con una finalidad social : evitar que a través de un mercado de telecomunicaciones enteramente liberalizado la sociedad quede dividida en dos clases : los pobres y los ricos, según el nivel de *poder comunicativo*. Y no solo esto, el Estado puede instrumentalizar el servicio universal en cuanto a su responsabilidad en el campo de la educación y la formación de las generaciones jóvenes y en relación con su política respecto de las clases sociales desfavorecidas.

En los EE.UU., se han tenido en cuenta ambas finalidades a la hora de regular el servicio universal (*supra* II.), mientras que en la UE han primado consideraciones de política de la competencia y política económica (*supra* III.). Parece que la concepción monodimensional de la Unión no ha hecho justicia al importante vínculo entre el servicio universal y el Derecho fundamental del libre acceso a la información. Tampoco la conexión con las obligaciones que en ciertos Estados derivan del principio del Estado social, especialmente en Alemania (*supra* IV.), aparecen suficientemente reflejadas.

En cuanto a la noción de servicio universal, la regulación norteamericana es más flexible y permite el desarrollo de su contenido, en tanto que la europea —extremadamente detallada en cuanto a los aspectos técnicos— puede obstaculizarlo (debido, sobre todo a que las prescripciones sobre el sistema de financiación son muy complicadas).

Una política ambiciosa dirigida al desarrollo social de la información no se puede implementar sobre la base de los principios europeos de reparto de los costes<sup>62</sup>. Las Directivas comunitarias no permiten el desarrollo de un concepto más completo de servicio universal, como una combinación de política social y política económica. Para poder llegar a una regulación efectiva y capaz de allanar el camino hacia la sociedad de la información, se tiene que repensar el papel del Estado y su responsabilidad en el suministro de servicios universales<sup>63</sup>. Si es verdad que en el futuro el servicio universal abarcará elementos de calidad técnica tanto como de una política social coherente, podría hacerse necesario que el Estado reasumiese su papel de prestador de servicios.

<sup>62</sup>. Así también CHEFFERT J. M., *op.cit.* (nota 55), 5.2.

<sup>63</sup>. Así también CHEFFERT, J. M., *op.cit.*, *ibid.*

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BENKLER, Y., *Rules of the Road for the Information Superhighway: Electronic Communications and the Law*, St. Paul Minnesota, 1996.
- Busch, B., "Regulierung des Post- und Fernmeldewesens. Eine ordnungstheoretische Untersuchung", *Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft*, n° 152, Köln, 1987.
- COOPER, M., "Universal Service: A historical perspective and policies for the 21th century", A joint publication of the Benton Foundation and the Consumer Federation of America, disponible sobre la página web: <<http://www.benton.org/Library/Prospects/prospects.html>>.
- Comisión Europea, *El servicio universal de telecomunicaciones ante la perspectiva de un entorno plenamente liberalizado*, COM (96) 73 final.
- Comisión Europea, *Comunicación relativa a los criterios de evaluación de los sistemas nacionales de cálculo de costes y de financiación del servicio universal de telecomunicaciones y directrices para los Estados miembros sobre la aplicación de dichos sistemas*, COM (96) 608 final.
- Comisión Europea, *Document de reflexion sur le service universel* del 5 de septiembre de 1995, disponible sobre la página web: <<http://www.ispo.cec.be/files/themusde.doc>>.
- Comisión Europea, Libro Verde en la convergencia, COM (97) 623 final.
- Comisión Europea, *Status Report on EU telecommunications policy*, Update March, 1999.
- CHEFFERT, J.M., "Le service universel: Clés de lecture et propositions concrètes pour un dossier non clos", *Revue Ubiquité (Revue interdisciplinaire des technologies de l'information et de la communication)*, n° 3, Namur 1999.
- DORDICK, H. S., "Toward a Universal Definition of Universal Service", *Institute for Information Studies, Universal Telephone Service: Ready for the Twenty-First Century*, Queens-town, Washington 1991, p. 115 y ss.
- ECONOMIDES, N, *The Economics of Networks*, en: *International Journal of Industrial Organization*, vol. 14 no.6 (Oktober 1996), p.673 y ss., disponible en la página web: <<http://www.stern.nyu.edu/networks/94-24.pdf>>.
- FORSTHOFF, E., *Rechtsfragen der leistenden Verwaltung*, Stuttgart, 1959.
- GEPPERT, M., RUHLE, E.-O., SCHUSTER, F., *Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation*, Baden-Baden, 1998.
- KATZ, M., Woroch G., *Convergence, Competition, and Regulation: Introduction to Industrial and Corporate Change, Consortium for Research on Telecommunications Policy Working Paper 46*, Berkeley, 1997, disponible en la página web: <<http://haas.berkeley.edu/~imio/crtp/publications/workingpapers/wp46.PDF>>.
- KUBICEK, H., *Anforderungen an eine zukunftsweisenden Universaldienst*, Online - Publikationen der Forschungsgruppe Telekommunikation, Bremen, 1996, disponible en la página web: <http://infosoc.informatik.uni-bremen.de/internet/fgtk/OnlineInfos/Universaldienst/home.html>.
- LERCHE, P., Art. 87 f, en: MAUNZ T./DÜRIG G., *Grundgesetzkomentar*, 32ª actualización, Octubre, 1996.
- MUELLER, M., *Universal Service in Telephone History - A Reconstruction*, en: *Telecommunications Policy*, vol. 17, Delft 1993, p. 352 y ss.

- POHL, M. A., *Universaldienst in der Telekommunikation*, Frankfurt am Main, 1998.
- REISENER, G., *Die neoliberale Theorie der Ordnungspolitik als Rechtfertigung für Reformen im deutschen Telekommunikationssektor*, Diplomarbeit, Konstanz, 1996, disponible en la página web <<http://www.uni-konstanz.de/ZE/Bib/dipl/r/reisener/reisener.htm>>.
- RÜFNER, W., "Daseinsvorsorge", en ISENSEE, J./KIRCHHOF, P., *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg, 1988.
- SIOCHRÚ, S. O., *Telecommunications and Universal Service, International Experience and the South African Effort*, International Development Research Center, Ottawa, 1996, disponible en la página web: <<http://www.idrc.ca/books/focus/809/809.html>>.
- VOGELSANG, I., "Deregulierung und Infrastruktur im Bereich der Telekommunikation in den USA", en BERGER H. (Hrsg.), *Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten*, suplemento n° 19, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Baden-Baden, 1996.
- WEINBERG, J., "The Internet and "Telecommunications Services", *Universal Service Mechanisms, Access Charges, and Other Flotsam of the Regulatory System*", 16 *Yale Journal on Regulation*, 1999, p. 211 y ss.
- WINDTHORST, K., Art. 87 f GG, en Sachs (ed.), *Grundgesetz Kommentar*, 1996.